

# RENOVACIÓN DE PLANES REGULADORES: De espaldas al **mercado**

Más de doscientos planes reguladores están en pleno proceso de renovación o formulación en todo Chile. Si bien son necesarios para el dinamismo con que se desarrollan las áreas urbanas, se han tomado decisiones que, en ocasiones, resultan contrarias a las necesidades de la población.

Por Cristóbal Dumay D. • Fotos Viviana Peláez





En la comuna de Providencia, el 30% de los hogares son unipersonales y el 31% son bipersonales. Además, el 57% de la población mayor a 15 años tiene estado civil soltero, viudo, anulado o separado. Sólo en uno de cinco hogares viven más de 3 personas.

Estos datos obtenidos del Censo 2002, dan cuenta de las necesidades de los habitantes en esta comuna de Santiago. Ellos son los que impulsan la demanda por viviendas que se adapten a sus requerimientos. En esta comuna, las ventas por departamentos según tramo de superficie en el primer semestre de 2006, revelan que cerca del 45% de las transacciones correspondieron a viviendas de 50 m<sup>2</sup> o menos, y un 26% a las que tienen entre 51 y 70 m<sup>2</sup> de superficie.

Sin embargo, hoy en Providencia se está limitando la construcción de departamentos de menores superficies, dificultando con esto el acceso a viviendas nuevas a quienes las requieren.

Los tiempos han cambiado. Si en la década de los sesenta la tasa de fecundidad fue de 5,3 hijos por mujer, el último censo indicó que esta cifra bajó drásticamente a 2,4. Las estadísticas confirman que la familia chilena es cada vez más reducida. Por eso es que el aumento considerable en la demanda de departamentos pequeños por parte de un público compuesto mayoritariamente por jóvenes, matrimonios jóvenes y jubilados, es una tendencia que se está dando en las ciudades más importantes del país.

¿Por qué los planes reguladores están forzando la disminución de la densidad, sin tomar en cuenta las demandas de los habitantes?

Las actuales autoridades han identificado esa necesidad y no se han quedado de brazos cruzados. Por el contrario, en estos momentos el Minvu, en directa colaboración con la CChC, trabaja de manera ardua para delimitar un nuevo rayado de cancha. ¿La finalidad? Actualizar la Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC) -que data de 1976-, los instrumentos de planificación territorial y entregar un plan regulador a aquellas comunas que todavía no cuentan con uno.

Para cumplir con este proceso, el Minvu se ha comprometido a invertir más de 15 millones de dólares. Ya hay algo de camino recorrido. En la práctica, ha significado el desarrollo de 238 nuevos planes reguladores comunales (PRC) durante los últimos años. En otras palabras, desde ahora el 100 por ciento de las comunas del país contará por primera vez con un instrumento de planificación comunal o intercomunal o bien someterán a un upgrade al que actualmente poseen. Si bien estos movimientos son positivos, el movimiento de tantas piezas y en tantos frentes provoca muchos cambios que, necesariamente, requieren ir siendo ajustados.

En tanto, la CChC se ha encargado de seguir de cerca los procesos de renovación de los distintos planes reguladores, donde se han identificado varios cruces de intereses que generan tema para la discusión. “Las contradicciones surgen cuando entran en conflicto lo estipulado en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago, los planes regu-

ladores de las comunas, las memorias explicativas de los planes reguladores, lo que la ciudadanía dice querer y, finalmente, lo que exige y ordena el mercado”, explica Pilar Giménez, arquitecto de la Gerencia de Estudios de la CChC.

## DICOTOMÍAS NORMATIVAS

Uno de los aspectos donde quizás se ha generado mayor polémica, tiene relación con la densidad de las construcciones y el pago de gravámenes a los municipios. Sobre este último punto, en la ordenanza general se dice que los departamentos DFL2 estarán exentos de contribuciones municipales en un 50%, dependiendo de la cantidad de metraje del inmueble. En el caso de las propiedades de menos de 70 m<sup>2</sup>, el beneficio de exención dura 20 años; en las que tienen entre 70 y 100 m<sup>2</sup>, 15 años; y, por último, los inmuebles conformados entre 100 y 140 m<sup>2</sup>, estarán 10 años exentos de impuestos.

Pero hay una brecha entre la teoría y la práctica. En comunas como Providencia y Las Condes la tendencia de los planes reguladores ha sido entregar permisos solo para construcciones sobre 80 m<sup>2</sup>, mientras que los estudios realizados por la Cámara sobre ventas inmobiliarias indican que, en su mayoría, las personas prefieren departamentos menores a 50 m<sup>2</sup>.

“La norma va a dificultar construir departamentos muy chicos, en el sentido que para hacer departamentos de menor superficie, tendrán que hacer otros más grandes; a menos que hagan departamentos que promedien los 70 m<sup>2</sup>”, afirma Jaime Márquez, asesor urbanista de la Municipalidad de Providencia.

## SITUACIÓN DE LOS PLANES REGULADORES COMUNALES EN CHILE

De las 346 comunas del País:

- Actualizados: 94 (27%)
- En proceso de actualización o formulación: 238 (69%)
- Sin plan regulador: 14 (4%)

Fuente: Programa de Actualización de Instrumentos de Planificación Territorial de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Junio 2006.

## CAMBIOS EN LA POBLACIÓN

Datos Censo

Cambio en la estructura demográfica de la sociedad chilena:

- los hogares uni y bipersonales representaban el 29% de la población de Santiago en 1992, para el año 2002 alcanzaban el 42%.
- la familia chilena tiende a ser más pequeña -4,1 personas por hogar en 1992 a 3,7 en 2002- lo que se suma a la disminución del crecimiento demográfico y al envejecimiento de la población.

Fuente: Censo 2002.

## DISMINUCIÓN DE DENSIDAD

### Necesidades de los habitantes de Providencia:

#### Censo 2002

- 30% de los hogares son unipersonales
- 31% son de solo 2 personas
- 21% son hogares de más de 3 personas
- 57% de la población mayor a 15 años presenta estado civil soltero, viudo, separado o anulado
- 34% de la población mayor a 5 años tiene 50 años o más

Fuente: Censo 2002.

### Necesidades de los habitantes de Las Condes:

#### Censo 2002

- 18% de los hogares son unipersonales
- 25% son de solo 2 personas
- 38% son hogares de más de 3 personas
- 13% de la población mayor a 15 años presenta estado civil soltero, viudo, separado o anulado
- 28% de la población mayor a 5 años tiene 50 años o más

Fuente: Censo 2002.



Pilar Giménez, arquitecto de la Gerencia de Estudios de la CChC.



Bernardo Echeverría, presidente de la Comisión de Urbanismo de la CChC.



Luis Eduardo Bresciani, jefe de la División de Desarrollo Urbano del MINVU.

Para algunos, la justificación de esta situación es que los departamentos de bajo metraje no contribuyen lo suficiente a las arcas municipales. Como consecuencia, los gastos que conlleva la llegada de un nuevo residente a la comuna, es decir, servicios relacionados con la extracción de basura, iluminación, áreas verdes y otros, deben correr por cuenta del propio municipio que, en algunos casos, incluso no tiene la capacidad de solventar.

Desde la perspectiva de Pilar Giménez, este argumento que los municipales ponen sobre la mesa tiene sentido. “En realidad, tienen razón en este punto. Pero es importante y necesario buscarle solución, porque con este tipo de decisiones se discrimina a las familias pequeñas, matrimonios jóvenes y gente de menores recursos”, acusa. Y estos son exactamente los grupos que se pretende ayudar con el DFL2.

Para corregirlo, la Cámara plantea cambiar los mecanismos de asignación del Fondo Común Municipal. En otras palabras, propone que a los municipios que acojan departamentos de menor superficie se les compense con la entrega de un mayor aporte.

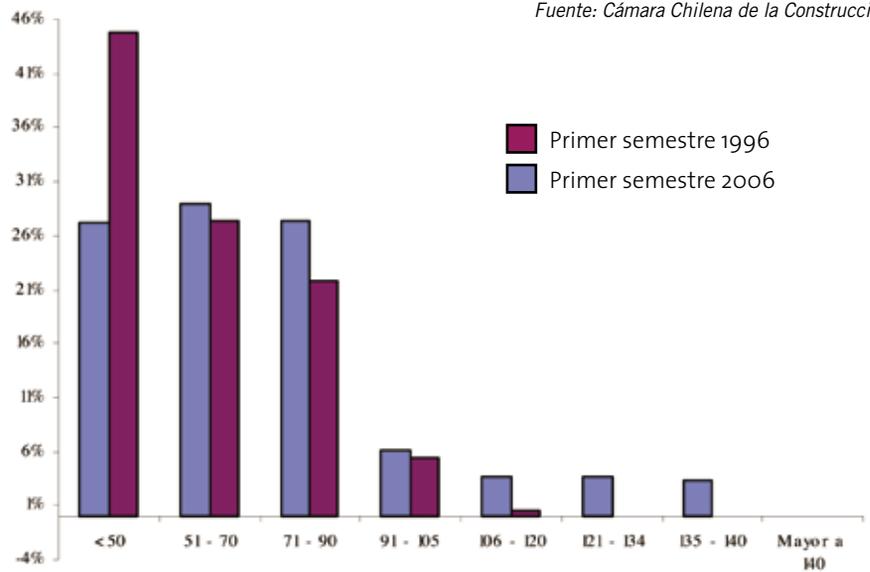
Esta tendencia de mercado que ha hecho disminuir las densidades habitacionales se ha dado de manera particular en sectores con mayor dinamismo inmobiliario, como Las Condes y Providencia. Lo interesante es que la norma que impulsan los municipios se contraponen con los requerimientos demostrados por la población en la creciente demanda de viviendas de menor tamaño (ver recuadro). Esta misma situación se repite en ciudades como Valdivia y Temuco, donde la densidad impuesta por el plan regulador no es congruente con la demanda de mercado.

## DISMINUCIÓN DE DENSIDAD

Nuevo plan regulador de Providencia

**Providencia: Ventas de departamentos según tramo de superficie**

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción

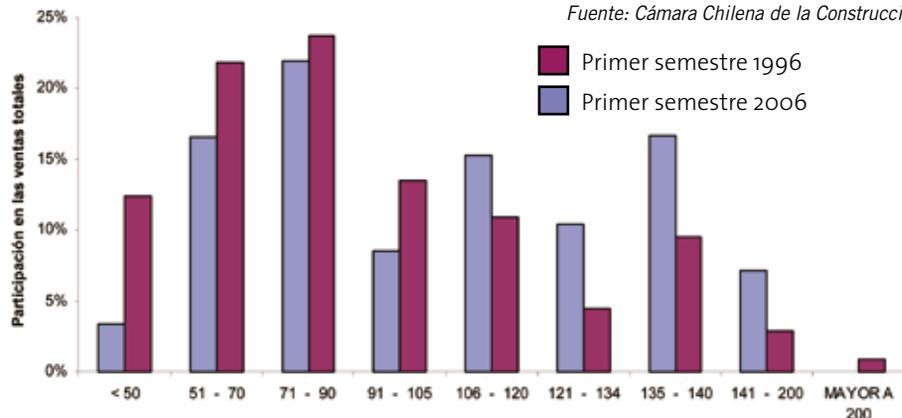


## DISMINUCIÓN DE DENSIDAD

Nuevo plan regulador de Las Condes

**Las Condes: Ventas de departamentos según tramo de superficie**

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción



“El desarrollo por densificación y por expansión son tendencias que naturalmente se dan de manera simultánea, debido a que las ciudades deben responder a demandas urbanas y habitacionales muy diversas. Existen muchos tipos de familias y actividades, por ende, el mercado debe responder con formas de desarrollo distintos. Aquellos municipios que han alcanzado ciertos estándares aceptables de calidad de vida, en general, han seguido una peligrosa tendencia de restringir el desarrollo y proteger lo que tienen a través de prohibiciones, y exclusión de actividades y tipos de viviendas. En muchos casos, se tiende a no permitir que otros habitantes lleguen a vivir a sus comunas, lo que genera segregación social e ineficiencias en el adecuado uso de la ciudad”, señala Luis Eduardo Bresciani, jefe de la División de Desarrollo Urbano del Minvu.

Con esta última idea coincide el presidente de la Comisión de Urbanismo de la Cámara, Bernardo Echeverría, quien agrega que “la normativa establece modalidades de participación ciudadana para el momento de evaluar los planes reguladores, pero estas son inadecuadas e insuficientes. Si los vecinos tuvieran una instancia de participación desde el principio del desarrollo de las normas, la historia sería totalmente distinta”.

## RENOVACIÓN URBANA VS CONSERVACIÓN HISTÓRICA

Otro contrasentido que se identificó es la tendencia que se ha dado en algunos planes reguladores de superponer dos tipos de categorías que, en esencia, son totalmente opuestas. Se trata de las zonas de renovación urbana y las de conservación histórica.

La primera categoría se enfoca, como su nombre lo dice, en renovar un barrio deteriorado, los que generalmente son los más antiguos y céntricos de las ciudades. Para ello, el Estado entrega subsidios de 200 UF para quienes compren inmuebles de hasta 2.000 UF. El segundo concepto, es decir conservación histórica, son aquellas que establecen una serie de restricciones para el desarrollo inmobiliario.

El problema que ocurre, particularmente con los planes reguladores de La Serena, Valparaíso, Temuco y Valdivia, es que distintos sectores de la misma ciudad coinciden en ambas categorías. “Eso se produce porque los municipios o quienes hacen los planes reguladores no están definiendo claramente los objetivos para una zona. Se pretende conservar o renovar, pero no las dos cosas al mismo tiempo. Por el contrario, una vez adoptada una posición se deben instaurar todas las normas posibles que fomenten la postura adoptada”, enfatiza Jiménez.

En tanto, Bresciani sostiene que no hay problema con que se designen zonas de renovación urbana y de conservación histórica en un mismo sector. “Se puede tener una zona donde haya normativas de recuperación de patrimonio y que, al mismo tiempo, existan incentivos adicionales a la renovación. Lo que ocurre es que si la normativa no es atenta a las posibilidades del mercado, en ciertos períodos de tiempo la demanda no coincide, por lo tanto, el costo de reciclar o recuperar un edificio patrimonial es mucho más alto de lo que permite el subsidio o lo que la demanda puede pagar. Por eso, los subsidios no se ocupan y la norma se transforma en letra muerta”.

XXXXX

## ¿DEPREDACIÓN AGRÍCOLA?

Otra tendencia surgida a raíz de la actualización de varios planes reguladores comunales, es que en localidades como Arica, La Serena y Temuco, con la excusa de proteger las áreas agrícolas de la supuesta devastación que deja a su paso la expansión de las ciudades, se han establecido zonas de amortiguación, es decir aquellas cuyo objetivo es proteger supuestas áreas agrícolas del desarrollo urbano. Y de esa manera se ha ido expandiendo el territorio urbano de dichas comunas.

En otras palabras, se ha ampliado el límite urbano incorporando paños anteriormente agrícolas, pero estableciendo densidades de construcción sumamente bajas. En algunos casos las densidades llegan a menos de 20 viviendas por hectáreas e, incluso, hasta 2 inmuebles por hectárea.

Para Luis Eduardo Bresciani, este tipo de medidas que han adoptado algunos municipios son legítimas cuando están fundamentadas. De todas formas condena algunos de los usos que se le pueden dar. “Los planes reguladores fueron creados como una forma de control del desarrollo urbano y son comúnmente usados en todo el mundo. Pero es inaceptable que las normas que fueron concebidas originalmente para conseguir un desarrollo armónico y eficiente, ahora se usen para excluir a ciertos grupos sociales. Si un plan regulador genera normas artificiales que no tienen que ver con su capacidad instalada, restricciones ambientales o con el desarrollo eficiente de una ciudad, estamos frente a un error en las políticas locales”.

Respecto de quienes afirman que la expansión de las ciudades está terminando con las zonas agrícolas, Pilar Giménez se encarga de despejar las dudas y desmitificar algunas creencias erradas. “Hay muchos argumentos que demuestran lo contrario. Por ejemplo, un 86,6% de la población de Chile es urbana y ocupa solamente un 0,2% del territorio chileno. Para quienes dicen que Chile tiene muchas tierras donde no es posible construir, dejamos solo los terrenos agrícolas y urbanos que pueden ser utilizados, y ahí el resultado no deja de ser sorprendente, porque el territorio urbano utilizado en la actualidad es solo un 4,6% del perímetro nacional. Una porción muy baja”.

## GATO POR LIEBRE

Una de las normas adoptadas por algunos planes reguladores que más sorpresa causó en la Gerencia de Estudios de la CChC, es el coeficiente de constructibilidad. Se trata de una herramienta que determina cuántos metros cuadrados se pueden construir en determinados terrenos, que en algunos casos

hace suponer que se puede construir más de lo que realmente permite el plan regulador. “En todos los estudios de planes reguladores comunales que hemos hecho, detectamos que en el momento en que se le adicionan las normas restantes a la ecuación (altura, rasante, distanciamiento con el vecino, antejardín), resulta que la cantidad de espacio para construcción es de menos metros cuadrados que los estipulados por el coeficiente de constructibilidad”, señala Giménez.

Para confirmar esta hipótesis, en Providencia fueron analizados nueve casos escogidos de manera aleatoria, donde se comparó la constructibilidad establecida en el plan regulador de la comuna con lo que realmente se puede alcanzar en la práctica. Los resultados

fueron certeros. En siete de las nueve situaciones fue imposible alcanzar el metraje de constructibilidad estipulado por el plan regulador comunal, obteniendo desde un 8% hasta un 48% menos de metros cuadrados.

“Al sector inmobiliario le dicen que se quede tranquilo porque las constructibilidades en Providencia son altísimas, pero de manera indirecta están poniendo restricciones que las limitan”, manifiesta Giménez.

En la comuna de Santiago se hizo el mismo ejercicio. Para ello se tomaron siete casos del plan regulador -actualmente en estudio-, donde tampoco fue posible obtener la constructibilidad señalada. En este caso el déficit varió entre 20% y un 47%. **EC**

## CONJUNTOS ARMÓNICOS

Los conjuntos armónicos también han causado bastante polémica, sobre todo para la ciudadanía. El caso emblemático fue la Plaza Las Lilas, donde se aprobó un proyecto más grande de lo que permite el plan regulador para esta zona, pero el concepto amparó la entrega de los permisos.

El conjunto armónico, según explica Luis Eduardo Bresciani, es un incentivo establecido por la Ley General de Urbanismo y Construcciones y reglamentado por Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que permite aumentar los metros cuadrados de una edificación por sobre lo normado por un plan regulador. “Este permite aumentar la superficie edificada permitida desde un 30% hasta un 100%, dependiendo de varias condiciones. Por ejemplo, si el proyecto se ubica en un terreno de al menos 5 veces el tamaño predial mínimo establecido por el plan regulador o es destinado a equipamiento de una superficie total no inferior a 2.500 m<sup>2</sup>, puede llegar a un aumento de 50% y hasta 100% si el proyecto se ubica en un terreno en que exista un monumento nacional o histórico”, explica. Este mecanismo permite también aumentar la altura permitida hasta un 25% cuando el proyecto se ubica en un terreno de mayor tamaño y su uso sea equipamiento, lo que ha beneficiado mucho a proyectos de oficinas.

“El planificador pretende que se invierta en áreas específicas, por eso existen incentivos como estos. El conjunto armónico ha permitido tomar paños de cierta relevancia y producir un desarrollo que tiene reglas algo distintas al resto del territorio de la comuna”, explica Bernardo Echeverría.

Por su parte, Bresciani asegura que este tipo de proyectos seguirá existiendo, sin embargo se le realizarán algunos ajustes. “Uno de los cambios que vamos a hacer en el corto plazo es que, si bien queremos que los conjuntos armónicos sigan existiendo, creemos que la localización e intensidad del incentivo pueda ser incorporado al plan regulador por cada municipio. Además, esperamos incorporar a la LGUC algunas modificaciones para que otros beneficios constructivos no estén solamente vinculados al tamaño de los proyectos sino que, además, estén relacionados con compensaciones como el mejoramiento del espacio público, por ejemplo. Que la comunidad sienta que al permitir construir más de lo establecido en el plan regulador, se obtienen beneficios para todos los vecinos”.

El mismo Bresciani anticipa algunas de las novedades que estarán incluidas en el proyecto de ley que será entregado en diciembre al Parlamento. “Necesitamos que se permita la actualización de los planes reguladores en forma más rápida que en la actualidad. ¿Cómo se haría? A través de planes más pequeños con procesos de aprobación más simples, que permitirán actualizar ciertos barrios o sectores, de forma de ir siempre ajustando el plan regulador en el tiempo a las nuevas necesidades. Como ya he comentado, otro elemento en el que pondremos énfasis será en mejores mecanismos dentro de la ley para que el sector inmobiliario pueda siempre acoger nuevas demandas de mayor constructibilidad o densidad, pero a través de formas explícitas y transparentes de internalización o compensaciones en el barrio, el entorno o en la vialidad”, afirma.